



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2019
ACTOR: MUNICIPIO DE TOTOLAC, ESTADO DE TLAXCALA
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, se da cuenta al **Ministro Eduardo Medina Mora I.**, instructor en el presente asunto, con el expediente de la controversia constitucional al rubro citada, turnada conforme al auto de radicación de veintidós de marzo pasado. Conste.

Ciudad de México, a veinticinco de marzo de dos mil diecinueve.

Visto el escrito de demanda y anexos, presentados por Ma. Elena Conde Pérez, quien se ostenta como Síndica del Municipio de Totolac, Estado de Tlaxcala, se acuerda lo siguiente:

Se tiene por presentada a la promovente con la personalidad que ostenta¹, designando delegados y señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, con fundamento en los artículos 11, párrafos primero y segundo², de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 305³ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1⁴ de la citada ley.

Por otra parte, de la simple lectura de la demanda y sus anexos, es posible advertir que, en la especie, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII⁵, de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con el artículo 105, fracción I⁶, de la Constitución Federal, **debido a que la**

¹ De conformidad con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez expedida el nueve de junio de dos mil dieciséis, por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y la copia certificada del acta de la primera sesión solemne de Cabildo celebrada el uno de enero de dos mil diecisiete. Con apoyo en los artículos 4, párrafo octavo y 42, fracción III, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, que establecen:

Artículo 4 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...]

Síndico: Al integrante del Ayuntamiento a quien se le asigna la representación legal del Municipio y la vigilancia de los recursos municipales.

Artículo 42 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Las obligaciones y facultades del Síndico son: [...]

III. Representar al Ayuntamiento en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos; [...]

² **Artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. [...]

³ **Artículo 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles.** Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales. Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o a las que les interese que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial.

⁴ **Artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁵ **Artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. [...]

⁶ **Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2019

promoviente carece de interés legítimo para intentar este medio de control constitucional.

Al respecto, resulta pertinente precisar, por principio de cuentas, que la improcedencia de una controversia constitucional puede derivar de alguna disposición de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual permite considerar no sólo los supuestos que de manera específica prevé su artículo 19, sino también los que puedan derivar del conjunto de normas que la integran y de las bases constitucionales que la rigen; siendo aplicable a este respecto la tesis de rubro siguiente: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**⁷

Pues bien, debe tenerse presente que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental tengan interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es necesario que, con la emisión del acto o norma general impugnados, se cause, cuando menos, un principio de agravio.

En ese sentido se pronunció la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los recursos de reclamación **28/2011-CA**, **30/2011-CA** y **31/2011-CA**, fallados el ocho y quince de junio de dos mil once; en tanto la Segunda Sala de este Alto Tribunal resolvió en el mismo sentido el recurso de reclamación **51/2012-CA**, en sesión de siete de noviembre de dos mil doce; y el Tribunal Pleno lo hizo, al resolver, el dieciséis de agosto de dos mil once, el recurso de reclamación **36/2011-CA**.

De este modo, el hecho de que la Constitución Federal reconozca, en su artículo 105, fracción I, la posibilidad de iniciar una controversia constitucional cuando alguna de las entidades, poderes u órganos originarios del Estado estime que se ha vulnerado su esfera de atribuciones, es insuficiente para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial del actor.

Por tanto, si un ente legitimado promueve este medio de control constitucional contra una norma o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones reconocida en la Norma Fundamental, con la única finalidad de preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos del Estado, carecerá de interés legítimo para intentarlo, pues no existirá un principio de agravio.

Así, si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puede analizar la constitucionalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado a través de este medio de control constitucional, para hacerlo, está siempre supeditada a la existencia de un principio de agravio en perjuicio de la

⁷ Tesis P.J. 32/2008. Jurisprudencia. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII. Correspondiente al mes de junio de dos mil ocho. Página novecientas cincuenta y cinco. Número de registro 169528.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2019

esfera competencial del actor, pues, de no ser así, se desnaturalizaría la finalidad de este medio impugnativo, permitiéndose la revisión de un acto que, de ningún modo, afectaría la esfera de atribuciones del promovente, tutelada en la Constitución Federal.

Precisado lo anterior, debe señalarse que la promovente, de manera destacada, refiere que los Decretos 131, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, y 151, por el que se designan a los Magistrados integrantes del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, publicados en el Periódico Oficial de la entidad el doce de abril y cuatro de septiembre de dos mil dieciocho, violentan los artículos 14, 16, 41 y 116, fracción V, de la Constitución Federal.

Asimismo, acude a este medio de control constitucional para solicitar la invalidez del proveído de diez de enero de dos mil diecinueve, dictado en la toca administrativa 02/2019, del índice del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala, esencialmente, porque, en su concepto, resulta inconstitucional la creación e integración de dicho órgano jurisdiccional y, por ende, *“carece de competencia para emitir proveído alguno, así como resolver las controversias que se sometan a su jurisdicción”*.

Ello evidencia la falta de interés legítimo que se requiere para la procedencia de la controversia constitucional.

De conformidad con el artículo 116, fracción V⁸, constitucional (invocado por la promovente) las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Acorde con lo anterior, el artículo 84 Bis⁹ de la Constitución del Estado de Tlaxcala establece que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de

⁸ **Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. [...]

V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos; [...]

⁹ **Artículo 84 BIS de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.** El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala es un organismo público especializado, que forma parte del Poder Judicial del Estado, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y los recursos para impugnar sus resoluciones. Tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal, municipal y los particulares; imponer en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal, municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales, en los términos que establezca la legislación correspondiente.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala estará integrado por tres magistrados, propuestos por el Gobernador del Estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes del total de los integrantes de la Legislatura del Congreso del Estado; la propuesta y ratificación se sujetarán al procedimiento establecido para el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Durarán en su cargo seis años y sólo podrán ser removidos de su cargo por las causas graves que señale la ley.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2019

Tlaxcala es un organismo público especializado, que forma parte del Poder Judicial del Estado, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para dictar sus fallos y establecer su organización; estará integrado por tres magistrados, propuestos por el Gobernador del Estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes del total de los integrantes de la Legislatura del Congreso del Estado.

En este sentido, no se advierte alguna atribución o facultad que autorice a los Municipios a participar en la creación del Tribunal Estatal en comento o en la designación de sus integrantes; ergo, los términos de su impugnación se traducen en un interés simple, similar al que cualquier miembro de la sociedad puede tener para que se cumpla el marco constitucional y legal.

Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, las tesis 2a. XV/2008 y 2a. XVII/2008 y de rubro y texto siguientes:

Alm

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA POR LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO, CONTRA EL NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA MISMA ENTIDAD. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 116, fracción V, reservó a las Constituciones y leyes de los Estados la facultad de instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo estableciendo las normas para su organización; ahora bien, con base en ese precepto y en los artículos 61, fracción XV, y 77, fracción XII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se advierte que es facultad del Gobernador de la entidad nombrar a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y de la Legislatura Local o de la Diputación Permanente, en los recesos de aquélla, aprobar dichos nombramientos. Por otra parte, no existe alguna atribución o facultad que autorice a los Municipios a participar en dicha designación; por el contrario, el artículo 115 constitucional expresamente señala que es facultad de las Legislaturas de los Estados establecer las bases generales de los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración municipal y los particulares. Luego, es innegable que los Municipios del Estado de México carecen de interés legítimo para cuestionar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal referido, por virtud de que tal designación no afecta su ámbito de atribuciones, ni puede causarles una afectación o privarlos de algún beneficio al que tuvieran derecho.”¹⁰ [Énfasis añadido].

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO SÓLO TIENEN INTERÉS SIMPLE EN LA DESIGNACIÓN DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA ENTIDAD. Si los Municipios accionantes alegan que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es el encargado de dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, por lo que les interesa que los integrantes de dicho órgano jurisdiccional cumplan con los requisitos constitucionales que garanticen su independencia, esta preocupación, en sí misma, no constituye el interés legítimo que jurisprudencialmente se requiere para la procedencia de la controversia constitucional, sino que se traduce en un interés simple.

Para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado se deberán cumplir los mismos requisitos que para ser nombrado Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente del Tribunal Superior de Justicia para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial del Estado. Asimismo, el Tribunal deberá expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, página 1896.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2019

similar al que cualquier miembro de la sociedad puede tener para que se cumpla el marco constitucional y legal, pues sólo pretende evitar una futura actuación parcial por parte de los Magistrados designados. Es decir, si el interés legítimo conlleva un principio de afectación, no se advierte dónde se actualiza éste por virtud del nombramiento de un Magistrado de ese Tribunal, pues el hecho de que éste, en un momento dado, refleje su actuar en los actos de la administración municipal, no confiere a los Municipios legitimación para averiguar si el procedimiento de su designación es correcto o no. Una opinión contraria, por un lado, sería tanto como extender extraordinariamente la condición de afectación a una situación potencial y, por otro, sentaría el erróneo criterio de que existe interés legítimo cada vez que un órgano o poder se sienta afectado por la designación de otro, o que va a actuar sobre él, para analizar las condiciones del nombramiento.”¹¹ [Énfasis añadido].

De igual forma, la promovente arguye transgresión a los artículos 14, 16 y 41 constitucionales; los cuales podrían relacionarse con la esfera de atribuciones del Municipio actor, sin embargo, lo cierto es que sólo los refiere, sin argumentar cuál es la afectación a la esfera de atribuciones prevista o consagrada a su favor en tales preceptos.

b) Por otro lado, impugna una resolución jurisdiccional bajo el argumento de que su órgano emisor carece de competencia con motivo de la inconstitucionalidad de su creación e integración.

Esto es, no actualiza el supuesto excepcional de procedencia de controversia constitucional contra una resolución jurisdiccional, dado que la cuestión a examinar no atañe a la presunta invasión de su esfera competencia.

En efecto, en la demanda de controversia constitucional que se analiza, el Municipio no reclama que le corresponda dirimir el conflicto sometido al conocimiento del Tribunal demandado, sino que, en su concepto, el Tribunal de Justicia Administrativa local es inconstitucional. Esto es, a diferencia del asunto que dio lugar al precedente de la excepcionalidad de la procedencia de la controversia constitucional contra una resolución jurisdiccional, el actor no alega ser el órgano competente para resolver el juicio de origen y, por ende, una invasión de una competencia propia, como se advierte de la tesis P./J. 16/2008, de contenido siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO. El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a

¹¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, página 1898.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2019

la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental¹². [Énfasis añadido].

En este sentido, los términos en los que la promovente hace valer su impugnación no generan un principio de agravio en relación con el ámbito competencial que la Norma Fundamental le atribuye y, por ende, el Municipio no cuenta con interés para acudir a este Alto Tribunal a intentar este medio de control constitucional que, en todo caso, como se indicó previamente, tendría que encaminarse a defender la regularidad constitucional en el ejercicio de sus atribuciones y no las previstas en favor de cualquier otra autoridad.

En consecuencia, la presente demanda debe desecharse de plano, al ser manifiesto e indudable que no existe un principio de agravio en relación con el ámbito competencial constitucionalmente asignado al actor; lo que, en la especie, actualiza el supuesto de improcedencia previsto en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.


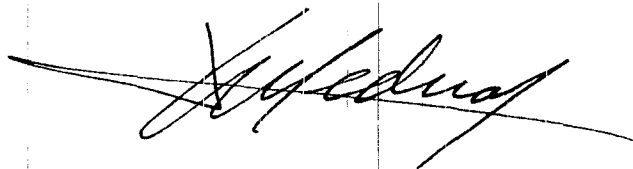
Por las razones expuestas, se

ACUERDA:

ÚNICO. Se desecha de plano, por notoriamente improcedente, la controversia constitucional promovida por el Municipio de Totolac, Estado de Tlaxcala.

Notifíquese; y, una vez que cause estado este auto, archívese el expediente como asunto concluido.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Eduardo Medina Mora I.**, quien actúa con la Maestra Carmina Cortés Rodríguez, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.



Esta hoja corresponde al proveído de veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, dictado por el **Ministro instructor Eduardo Medina Mora I.**, en la controversia constitucional **135/2019**, promovida por el **Municipio de Totolac, Estado de Tlaxcala**. Conste.
CASA



¹² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1815.